

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В УКРАИНЕ

А. КОЗЫРЕВА,  
методист факультета права, аспирант заочной формы обучения  
Донецкого юридического института МВД Украины

### SUMMARY

The author examines the updated laws on public associations. Based on a comparative analysis of the old and the new law regulating the activities of voluntary organizations identified the positive aspects of the current law, its innovations and gaps in the domestic legal framework. Based on a comprehensive analysis of existing scientific development of domestic and international experience is determined by the possibility of its implementation in the field of organizational and legal support of the activities of NGOs and offers a number of changes and additions to the existing regulations in this area.

**Key words:** public associations, law on public associations, improvement of legislation on associations.

\* \* \*

Автором исследуется обновленное законодательство об общественных объединениях, вступившее в силу в январе 2013 года. На основе сравнительного анализа старого и нового закона, регулирующего деятельность общественных объединений, обозначаются позитивные аспекты действующего закона, его нововведения и пробелы в отечественном правовом поле. На основе комплексного анализа существующих научных разработок отечественного и зарубежного опыта определяется возможность его внедрения в вопросах организационно-правового обеспечения деятельности общественных объединений и предлагается внесение ряда изменений и дополнений в действующие нормативно-правовые акты в этой сфере.

**Ключевые слова:** общественные объединения, законодательство об общественных объединениях, усовершенствование законодательства об общественных объединениях.

*Актуальность темы. На сегодняшний день общественные объединения играют важную роль в формировании современного гражданского общества в Украине, основанном на демократических принципах и приоритете защиты прав и свобод граждан. Более осязаемой становится роль общественных объединений в публичном управлении при решении как общенациональных, так и региональных задач. Активность общественных объединений проявляется в разных сферах административно-правового регулирования – экономической, социальной, культурной, образовательной и других.*

*Общезвестно, что создание, развитие и функционирование института общественных объединений возможно при условии надлежащей законодательной регламентации их правового статуса. Проблема усовершенствования правового регулирования деятельности общественных объединений в Украине не утрачивает актуальности с момента провозглашения государством независимости. Это обуславливается тем, что на сегодняшний день от надлежащей регламентации правового статуса общественных объединений зависит и эффективность деятельности этих субъектов. Несмотря на кардинальные изменения нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность общественных объединений, ознаменованных вступлением 1 января 2013 года в силу нового Закона Украины «Об общественных объединениях», ряд проблем остаются неразрешенными, отдельные вопросы требуют дополнительной аргументации, уточнения.*

**Целью** статьи является разработка предложений по совершенствованию правового регулирования деятельности общественных объединений в Украине на основе комплексного анализа существующих научных разработок отечественного и зарубежного опыта.

**Изложение основного материала исследования.** После получения Украиной независимости начался активный процесс законотворческой де-

ятельности со стороны государственных органов, которая заключалась прежде всего в переходе от тоталитарного режима к демократическому. Результатом этой работы стал принятый 16 июня 1992 года Закон Украины «Об объединении граждан» [1], который действовал одиннадцать лет. Следует отметить, что положения этого правового акта не соответствовали международным стандартам и нормам, о чем неоднократно отмечалось пред-

ставителями различных европейских институтов. Так, 3 апреля 2008 года Европейский суд признал украинский Закон «Об объединении граждан» нарушающим Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, и не-демократическим. Суд постановил, что украинское законодательство и практика его применения ограничивает право граждан на объединение. Согласно Закону «О выполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» Украина должна была привести Закон «Об объединении граждан» и практику его применения в соответствие с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и решения Евросуда. Кроме того, необходимость принятия нового закона обуславливалась рекомендацией Парламентской Ассамблеи Совета Европы, изложенной в подпункте 7.5.1 Резолюции ПАСЕ 1755 (2010) «Функционирование демократических институтов в Украине», согласно которому ПАСЕ обращалась с просьбой ускорить принятие нового закона об общественных организациях в Украине для устранения недостатков существующего законодательства о негосударственных организациях [2]. Именно поэтому перед государственной властью встал вопрос разработки эффективного нормативно-правового акта о деятельности общественных объединений, который отвечал бы го-



товности нашего государства и общества к его восприятию и реализации.

22 марта 2012 года Верховной Радой Украины был принят Закон Украины «Об общественных объединениях», который вступил в силу с 1 января 2013. Действие этого правового акта распространяется на общественные отношения в сфере создания, регистрации, деятельности и прекращения деятельности общественных объединений в Украине [3]. Новый закон «сдвинул лед» в плоскости постсоветского правового регулирования деятельности объединений граждан и, несмотря на некоторые пробелы, существенно усовершенствовал законодательство в данной сфере, делая реализацию конституционного права на свободу объединения более доступной, упорядоченной и многогранной.

Сравнительный анализ положений вышеуказанных нормативно-правовых актов позволяет выделить следующие преимущества нового законодательства:

- снижен возрастной ценз для учредителей общественных объединений;
- получили четкое закрепление положения относительно содержания устава общественного объединения;
- усовершенствованы принципы деятельности общественных объединений и осуществлено их толкование;
- расширены и детализированы права общественных объединений;
- упрощен порядок государственной регистрации общественных объединений;
- приведение положений относительно контроля за деятельностью общественных объединений к европейским стандартам и т. д.

Отдельные положения Закона Украины «Об общественных объединениях» являются новеллами для национального законодательства:

- признание юридических лиц как учредителей общественных объединений;
- закрепление за общественными объединениями со статусом юридического лица права на осуществление в соответствии с законом предпринимательской деятельности непосредственно, если это предусмотрено уставом общественного объединения, либо через созданные в порядке, пред-

усмотренном законом, юридических лиц (общества, предприятия), если такая деятельность соответствует целям общественного объединения и способствует их достижению;

- предоставлена возможность общественным объединениям свободно осуществлять уставную деятельность на всей территории Украины без перерегистрации;

- снято ограничение по защите общественными организациями исключительно прав своих членов;

- введена бесплатная первичная регистрация общественных объединений.

Мы считаем, что такие нововведения вполне соответствуют европейским тенденциям и является шагом к гармонизации отечественного законодательства с законодательством Европейского союза.

Наряду с этим вновь принятый Закон содержит ряд спорных положений, которые нуждаются в доработке, а также не решенных вопросов.

Положительно оценивая предоставление права общественным объединениям на осуществление предпринимательской деятельности, считаем необходимым решение вопроса налогообложения доходов от такой деятельности. Также доработки требует статья 23 Закона, которая предусматривает предоставление финансовой поддержки за счет средств Государственного бюджета Украины, местных бюджетов общественным объединениям со статусом юридического лица в соответствии с законом, однако законодатель не раскрывает механизма предоставления такой поддержки, хотя Комитет министров Совета Европы в Рекомендации СМ / Rec (2007) 14 (п.58) требует выработки четких и объективных критериев для предоставления любой государственной помощи и поддержки неправительственных организаций. Именно поэтому, неопределенность процедуры получения финансовой поддержки, безусловно, будет создавать возможность для злоупотреблений при принятии решения о предоставлении той или иной поддержки деятельности со стороны государства [2].

Кроме того, как уже отмечалось, в новом законе был снижен возраст для

членов общественных объединений. По общему правилу учредителями общественных объединений в соответствии с ч. 1 ст. 7 Закона Украины «Об общественных объединениях» могут быть граждане Украины, иностранцы и лица без гражданства, находящиеся в Украине на законных основаниях, которые достигли 18 лет, а молодежной и детской общественной организации – 14 лет. По нашему мнению данная норма нуждается в доработке в части уточнения того, что для учредителей в возрасте от 14 до 18 лет необходимо письменное согласие их законных представителей. Такая практика является оправданной и применяется в ряде Европейских стран, таких как Испания, Германия, Польша [4; 5; 6].

Также в действующем законодательстве Украины четко не определен орган, уполномоченный осуществлять государственную регистрацию общественных объединений. Так, согласно ч. 2 ст. 12 Закона Украины «Об общественных объединениях» «регистрация общественного объединения осуществляется бесплатно органами исполнительной власти, на которые в соответствии с законодательством возложены полномочия по регистрации общественных объединений (далее - уполномоченный орган по вопросам регистрации), по местонахождению общественного объединения» [3]. Исходя из того, что норма о регистрации общественных объединений является бланкетной и отсылает к Закону Украины «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц – предпринимателей», проанализируем его положения по этому вопросу [7]. Так, ч. 4 ст. 3 указанного закона содержит следующие положения: «Министерство юстиции Украины и его территориальные органы осуществляют регистрацию (легализацию) объединений граждан (в том числе профессиональных союзов и их объединений), ... и выдают выписку из Единого государственного реестра, оформленную государственным регистратором в соответствующем исполнительном комитете городского совета города областного значения или в районной, районной в городах Киеве и Севастополе государственной администрации по местонахождению



юридического лица» [7]. Как видим, нормы этого закона отнюдь не учитывают положения нового закона Украины «Об общественных объединениях». В соответствии с абзацем 2 пункта 1 Положения о Государственной регистрационной службе Украины Укргосреестр является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти по вопросам регистрации (легализации) объединений граждан [8]. Следовательно, и этот нормативно-правовой акт не учел новелл закона Украины «Об общественных объединениях» о сущности общественных объединений и их организационно-правовых форм. Зато в юридической литературе отмечается, что легализация общественных объединений осуществляется Государственной регистрационной службой Украины, которая является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Минюстиции Украины и входит в систему органов исполнительной власти [9, с. 263]. Учитывая изменения, произошедшие в связи с принятием нового закона Украины «Об общественных объединениях», и положительный опыт зарубежных стран в вопросах определения государственного органа уполномоченного осуществлять легализацию общественных объединений, предлагаем внести следующие изменения в отдельные нормативно-правовые акты:

- ч. 2 ст. 12 Закона Украины «Об общественных объединениях» изложить в следующей редакции: «Регистрация общественного объединения осуществляется бесплатно территориальными органами Государственной регистрационной службы Украины (далее - уполномоченный орган по вопросам регистрации) по местонахождению общественного объединения»;

- в нормах Закона Украины «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц – предпринимателей» и Положения о Государственной регистрационной службе Украины заменить слова «объединенный граждан» на «общественных объединений».

Кроме того, считаем недостаточно

обоснованной позицию законодателя относительно установления ответственности общественных объединений. Так, сузился круг оснований привлечения к специальной административной ответственности. В частности, из перечня изъято такое основание как продолжение противоправной деятельности после наложения взысканий, что следует считать недостатком. Основаниями запрета общественного объединения в соответствии с действующим законодательством являются: 1) нарушение ограничений по созданию и деятельности общественных объединений, предусмотренных ст. 4 Закона Украины «Об общественных объединениях»; 2) нарушения требований, установленных статьями 36, 37 Конституции Украины, по созданию и деятельности политических партий, общественных организаций и профессиональных союзов Украины [10, с. 13].

К тому же на сегодня в Законе Украины «Об общественных объединениях» содержится единственное взыскание – запрет общественного объединения, которое может применяться за нарушение Конституции Украины и положений указанного закона [3]. По нашему мнению в названии указанного взыскания допущено семантическую ошибку, поскольку правильным является употребление «запрет деятельности общественного объединения», а не «запрет общественного объединения», так как именно деятельность в случае правонарушения является противоправной. Учитывая это, необходимо внести соответствующие изменения в название и текст статьи 28 Закона Украины «Об общественных объединениях». К сравнению, в Российской Федерации к общественным объединениям могут применяться предупреждение, приостановление деятельности общественного объединения, ликвидация и запрет его деятельности [11], в Республики Азербайджан в зависимости от характера правонарушения – это предупреждение, предписание на устранение нарушений, ликвидация в судебном порядке [12]. Учитывая позитивный зарубежный опыт, с целью повышения эффективности института специальной ответственности общественных объединений целесообразно

предусмотреть градацию взысканий в зависимости от степени тяжести допущенного правонарушения.

**Заключение.** Подытоживая отметим, что принятие Закона Украины «Об общественных объединениях» свидетельствует о выполнении Украиной обязательств, вытекающих из ее членства в Совете Европы, поскольку при его принятии были полностью учтены рекомендации Комитета министров Совета Европы о деятельности неправительственных организаций. Кроме того, указанный нормативно-правовой акт значительно расширяет возможности институтов гражданского общества по сравнению с предыдущим базовым законом. Предложенные нами в статье предложения по усовершенствованию законодательного регулирования деятельности общественных объединений в Украине будут способствовать повышению эффективности деятельности этих субъектов.

#### Список использованной литературы:

1. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 № 2460-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
2. Булгакова М. Новий Закон України «Про громадські об'єднання» / М. Булгакова, А. Петрів // Громадський портал Львова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/article/546>.
3. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року №4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.
4. Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo1-2002.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo1-2002.html).
5. Gesetz über Vereinigungen Vereinigungsgesetz: vom 21. Februar 1990 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.verfassungen.de/de/ddr/vereinigungsgesetz90.htm>.
6. Prawo o stowarzyszeniach : ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nmo.sarzyn.net/html/niezbednik/stowarz.pdf>.
7. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-



підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.

8. Про затвердження положення про Державну реєстраційну службу України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 401/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 554.

9. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін.]; за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

10. Об общественных объединениях : Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.consultant.ru/popular/obob/76\\_5.html#p469](http://www.consultant.ru/popular/obob/76_5.html#p469)

11. О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах) : Закон Азербайджанской Республики от 13 июня 2000 г. № 894-П // Азербайджан. – 6 октября 2000. – № 228.

12. Віхляев М. Адміністративна відповідальність громадських об'єднань в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання в контексті вступу в дію нового Закону України «Про громадські об'єднання» / М. Віхляев // Віче. – 2013. – № 10. – С. 11–13.

## ОТНОСИТЕЛЬНО ЗАКОНОДАТЕЛЬНО ЗАКРЕПЛЕННОЙ ПРОЦЕДУРЫ ПОЛУЧЕНИЯ БАНКОВСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

И. КОЛОДИЙ,

преподаватель кафедры гражданского, хозяйственного, уголовного права и правосудия Черниговского государственного технологического университета

### SUMMARY

The scientific article investigates the issue legally enforceable procedures for banking information. The author analyzes the legal framework for the protection of banking secrecy and trade secret bank in Ukraine. It seems necessary to define a common approach to the protection of information classified as secret banking and commercial secrecy of the bank, as the content analysis of the right to this information indicates ambiguity in their interpretation, further research is needed in the banking sector and the adoption of relevant specific legislation on banking secrecy and commercial confidentiality of bank.

**Key words:** banking information, banking information protection, subjects the right to bank secrecy order, disclosure of banking information, banking information protection principles.

\* \* \*

В научной статье исследуются вопросы законодательно закрепленной процедуры получения банковской информации. Автор анализирует правовые основы обеспечения защиты банковской тайны и коммерческой тайны банка в Украине. Представляется необходимым определить единые подходы к охране информации, отнесенной к банковской тайне и коммерческой тайне банка, так как проведенный анализ содержания права на эту информацию свидетельствует о неоднозначности их толкования, необходимости дальнейших исследований в банковской сфере и принятия соответствующего специального законодательства о банковской тайне и коммерческой тайне банка.

**Ключевые слова:** банковская информация, защита банковской информации, субъекты права на банковскую тайну, порядок раскрытия банковской информации, принципы защиты банковской информации.

*Постановка проблемы. Банковская деятельность как основной элемент функционирования финансовой системы государства является объектом наиболее жесткого регулирования со стороны государственно-властных структур по сравнению с любой другой формой экономической деятельности. В процессе финансовой деятельности банки оперируют разнотипной информацией и в соответствии с действующим законодательством банковская информация, операции, счета и вклады клиентов и корреспондентов находятся в Украине под охраной [1, с. 391].*

*Институт банковской тайны в украинском праве появился сравнительно недавно, а его появление, как в свое время и в большинстве развитых стран мира, было обусловлено, в первую очередь, стремительным развитием экономических отношений в обществе, естественными процессами становления и развития банковской системы Украины, которые продолжаются с начала 90-х годов по сегодняшний день [2, с. 72]. На сегодня проблема защиты информации с ограниченным доступом рассматривается во многих ракурсах и, соответственно, достаточно остро стоит вопрос правовой охраны прав лиц на банковскую информацию и ответственности за разглашение информации, содержащей банковскую тайну.*

**А**нализ последних исследований и публикаций. К проблемам защиты банковской информации в Украине обращались многие авторы, в частности, значительный вклад внесли исследователи: И. А. Безклубый, М. И. Зубок, А. И. Марущак, Л. В. Николае-

ва, В. П. Палиюк, О. Е. Радутный, Г. А. Светличная, М. П. Стрельбицкий, Л. Н. Стрельбицкая и др.

**Изложение основного материала.** В гражданско-правовых отношениях, связанных с банковской тайной, их участники наделяются субъективными